Backgrounder

BP-205E

NATO IN A CHANGING WORLD

Michel Rossignol

POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION
May 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01901/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat No. YM32-2/205E
ISBN 0-660-13310-5

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE UNEASY PARTNERSHIP	1
A. The Weakening Link Between the United States and Western Europe	1
B. The Impact of the INF Treaty	5
NATO'S POSITION IN THE GORBACHEV ERA	7
A. West Germany and the Modernization of Short-Range Nuclear Missiles	7
B. Implications of Soviet Defensive Posture	12
C. The Future of Alliances	18
CONCLUSION	21

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ABSTRACT

As NATO enters its fifth decade, the alliance faces perhaps its greatest challenge because of the increasing political and economic tensions between alliance members and the significant changes taking place within the Soviet bloc. Over the years, NATO members have had some differences of opinion, but the presence in Eastern Europe of large Soviet forces seemingly ready to invade Western Europe favoured a strong consensus within the alliance. During the 1980s, however, changes in the military policies of the United States have raised doubts in the minds of West Europeans about that country's commitment to their defence. Furthermore, the negotiation of the Intermediate-range Nuclear Forces (INF) Treaty has reduced the nuclear arsenal on which NATO depends to deter a Soviet attack, and has thus increased the importance of its short-range nuclear missiles. The dispute within the alliance over the need to modernize these missiles illustrates the increasing difficulty for NATO members to agree on how to deal with the Soviet threat. The process is made even more complicated by Soviet leader Gorbachev's initiatives in both domestic and international politics. Soviet arms control initiatives tend to reaffirm the growing conviction among many West Europeans that the Soviet Union no longer poses a threat to the West, especially in view of its quest for economic development. The announced withdrawal of Soviet troops from Eastern Europe also suggests that the Soviet Union is moving from an offensive to a defensive military posture in Europe. This development puts into question what has been the basis for NATO's existence for the past 40 years, the need to mass forces on the central front to deter an attack by Soviet bloc forces. How well NATO can adjust to the new military situation and the changing relationship between the United States and Western Europe will determine whether the alliance will renew itself or cease to exist.

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NATO IN A CHANGING WORLD

INTRODUCTION

Since its creation in 1949, NATO has experienced one political crisis after another in which the cohesion of the alliance has been tested by frictions between members, arguments over military strategy and changing perceptions of the threat it was designed to counter. NATO has survived these crises and contributed to the maintenance of peace in Europe for 40 years, one of the longest-ever periods of peace for that continent. Indeed, some describe NATO as being "one of the most successful treaty arrangements in history."(1) However, as it enters its fifth decade, NATO faces perhaps its most serious challenge. Tensions within the alliance, significant changes in public opinion and radical developments in the Soviet Union and Eastern Europe, may provoke a crisis capable of causing NATO's disintegration or may make the alliance rethink its role and renew itself. This study examines the effect of the political and military developments of the past decade on the basic tenets of NATO's military strategy and then considers how this influences the alliance's current posture vis-à-vis the changes in the Soviet Bloc and the implications for its future.

THE UNEASY PARTNERSHIP

A. The Weakening Link Between the United States and Western Europe

Ever since the Second World War, aggression against the Western World has been deterred by the ability of the United States to

---

(1) Henry Kissinger and Cyrus Vance, "Bipartisan Objectives for American Foreign Policy," Foreign Affairs, Vol. 66, No. 5, Summer 1988, p. 907.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

launch a massive nuclear attack against an aggressor. Until it developed its own nuclear arsenal, the Soviet Union's ability to launch a massive conventional attack into the heart of Western Europe was the main threat facing the West. However, even in the 1970s when the Soviet Union reached rough parity with the United States in terms of intercontinental ballistic missiles (ICBMs) with nuclear warheads, the central front in Europe across which the armies of NATO and the Warsaw Pact faced each other remained the major focus of East-West confrontation. The countries of Western Europe together with Canada and the United States formed NATO in 1949 to counter the threat posed by Soviet forces massed along the central front. The Soviet Union and its Eastern European allies formed the Warsaw Pact in 1955 when West Germany joined NATO and added its troops to the alliance forces on the central front. NATO's ability to deter a Soviet invasion across the central front was its best guarantee of security while the Soviet Bloc's capability to launch a large-scale attack against Western Europe was its best deterrence against aggression by NATO. This is basically the situation which prevails today.

Another thing which remains constant is the dependency of West European members of NATO on United States nuclear weapons for their security. Unable or unwilling to match the Warsaw Pact forces in terms of soldiers, tanks and aircraft, NATO has relied on nuclear weapons to bolster the deterrence value of its conventional forces. Today, the strategic nuclear forces of the United States, mostly based in the continental U.S., and the tactical or battlefield nuclear weapons in position in Western Europe, but controlled by the United States, are the main elements of NATO's flexible response strategy. Under this strategy, NATO's conventional forces would resist any Soviet attack on the central front either until it stopped or until it broke through NATO defences; at that point the alliance could escalate its response, starting with battlefield nuclear weapons and ultimately retaliating against a continuing invasion by attacking Soviet territory with strategic nuclear weapons such as ICBMs. In short, NATO's central front is a trip-wire which in a matter of days or even hours after a Soviet attack could trigger off a nuclear confrontation between the United States and the Soviet Union. The presence of U.S.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

troops on the central front ensures that the United States would be involved in the defence of Western Europe the instant Soviet forces attacked it. By the same token, once NATO was engaged in nuclear escalation, the United States would be fully implicated in a process which may might make it launch its strategic nuclear missiles against the Soviet Union at the risk of Soviet retaliation. The willingness of the United States to risk the destruction of its cities in order to guarantee Western Europe's security determines to a large extent the credibility of NATO's threat to use nuclear weapons to stop a Soviet invasion.

The importance of nuclear weapons to the security of West Europeans makes them sensitive to anything which could affect the deterrence value of these weapons or the commitment of the United States to use them when required. There were frictions between the North American and the European members of the alliance during its first decades, but the basic tenets of NATO's strategy were accepted by all. In the late 1970s, when the balance of nuclear forces in Europe appeared to be upset by the Soviet Union's deployment of SS-20 nuclear missiles in Eastern Europe, NATO responded by deploying intermediate-range nuclear forces (INF) composed of Pershing II and cruise missiles. Despite strong opposition from segments of their population and tensions within their ranks, the West European NATO countries agreed to the INF deployment by the United States, thereby confirming not only the importance of nuclear weapons to their defence, but also their dependence on the United States.

However, events in the 1980s raised more doubts about the U.S. commitment to West European security. On 23 March 1983, U.S. President Ronald Reagan announced the Strategic Defense Initiative (SDI), also known as Star Wars, to examine the feasibility of providing the United States with an effective defence against ICBMs. It was claimed, among other things, that strategic defence would make nuclear weapons "impotent and obsolete." The announcement stirred a storm of controversy as doubts were raised about the feasibility and necessity of such an undertaking. However, the announcement also signalled the apparent intention of the United States to switch from a military posture based on offence to one based on defence. Instead of relying only on its strategic nuclear

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

forces to deter war, the United States wanted to adopt a defensive posture whereby the cities and especially the strategic forces on the continental U.S. would be defended effectively. A potential aggressor would be dissuaded from attacking the United States because of the latter's capacity to defend itself rather than because of its ability to retaliate. The U.S. Secretary of Defense argued that "strategic defense represents a change of strategy, for a more secure deterrent. It offers a far safer way to keep the peace."(2) The new emphasis on the defence of the continental U.S. also indicated growing doubts in the United States about the effectiveness of relying only on offence to ensure national security at a time when the Soviet Union had reached nuclear parity and when the cost of maintaining bases overseas, notably in Western Europe, was perceived to be making heavy demands on an overburdened economy.

While the deployment of an anti-ballistic missile (ABM) defence system as a result of SDI was by no means certain, the fact that the United States was thinking along these lines was of great concern to the West European members of NATO. The emphasis placed on the defence of the continental U.S. implied that the security of Western Europe was becoming less important to the security of the United States:

> The SDI has, for the first time, made the "European question" peripheral to the Americans' perception of their territorial security interests.(3)

If the United States had an effective ABM system to deal with a Soviet missile attack, it could ignore the situation in Europe and stand idly by, knowing that it would not be harmed whatever happened there. The credibility of NATO's flexible response strategy would be undermined because there would be less certainty that the United States, now safe from attack, would retaliate for the invasion of countries hundreds of kilometres from its shores. The presence of U.S. troops in Western Europe would of course make it difficult for the United States to completely ignore aggression in Western Europe. However, growing demands in the United States for the

---

(2) Caspar Weinberger, "U.S. Defense Strategy," Foreign Affairs, Vol. 64, No. 4, Spring 1986, p. 679.

(3) Louis Deschamps, The SDI and European Security Interests, Atlantic Paper No. 62, Croom Helm, London, 1987, p. 50.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

withdrawal of U.S. troops in Europe because of the costs and the apparent ability of Western Europe to contribute more to its own defence, raised the possibility that this element of the trip-wire might eventually disappear. Even if U.S. troops remain in Europe, the United States and the Soviet Union could, if one or even both of them enjoyed the protection of an effective ABM system, simply engage in conventional warfare in Europe, leaving both countries unscathed, but leaving Western Europe in ruins.(4) In short, the SDI announcement threatened to alter the basis on which the security of Western Europe had been ensured since the end of the Second World War and to leave the West Europeans in a quandary about how to deal with the situation. Coming in the wake of frictions between the Reagan administration and the European alliance members on issues such as the pipeline supplying Soviet natural gas to Western Europe, and the political turmoil surrounding the deployment of the INF missiles, the SDI announcement could only create more uneasiness within the alliance.

B. The Impact of the INF Treaty

Pending the deployment by the United States of an ABM system under SDI, something which would happen many years in the future, if at all, West European leaders could at least draw comfort from the fact that U.S. strategic and battlefield nuclear weapons would continue to ensure their continent's security for many years to come. They were therefore flabbergasted when, at the Reykjavik summit of October 1986, President Reagan and Soviet leader Mikhail Gorbachev almost agreed to eliminate strategic nuclear weapons completely and did agree to eliminate INF missiles in Europe. While world opinion welcomed the INF agreement and the attempt to eliminate all nuclear weapons, West European leaders appeared to buck the trend by expressing shock and dismay at the developments at the Reykjavik Summit. In fact, their reaction was understandable, given the dependency of Western Europe on nuclear weapons for its security. The

---

(4) Philip Williams, "West European Security After Reykjavik," Washington Quarterly, Vol. 10, No. 2, Spring 1987, p. 37. See also Jonathan Dean, "Europe in the Shadow of Star Wars," in John Tirman, ed., Empty Promise, The Growing Case Against Star Wars, Beacon Press, Boston, 1986, p. 163.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proposed elimination of all strategic nuclear weapons would have removed the threat of massive nuclear retaliation which is the cornerstone of NATO's flexible response strategy, while the INF agreement removed some of the nuclear battlefield weapons from NATO's initial nuclear escalation capability, thereby weakening its deterrence value. The fact that the U.S. President had entered into negotiations with the Soviet leader on matters directly affecting the security of the West Europeans without consulting them heightened their dismay. Relations between the United States and its NATO allies were already strained as a result of the negative reaction of the West Europeans to the U.S. raid on Libya in April 1986. The Europeans considered the raid an excessive response to the terrorism problem, an attitude which angered U.S. public opinion and government officials. The apparent willingness of the U.S. President to negotiate away without consultations some basic elements of Western Europe's security guarantee threatened to aggravate a growing rift within NATO, although Reagan's attitude at Reykjavik was shaped as much, if not more, by SDI and other considerations as by the situation in NATO. If nothing else, the episode fuelled speculation concerning an eventual "decoupling" of Europe and the United States on security matters.

The reduction in the number of battlefield nuclear weapons set in motion by the INF agreement, and increasing doubts over the value of the U.S. nuclear deterrence for Europe's security in light of SDI and Reykjavik increased the importance of conventional forces and the remaining nuclear battlefield weapons.(5) To compensate for denuclearization, NATO's conventional forces would have to be increased substantially because of the significant advantage, at least in terms of numbers, of the Warsaw Pact's conventional forces. The West Europeans, however, have always been reluctant to increase their conventional forces significantly because nuclear weapons, with a greater deterrence value, make smaller demands on a nation's treasury and manpower. The reliance on relatively cheaper nuclear

---

(5) Keith Payne and Colin Gray, "Nuclear Policy and the Defensive Transition," Foreign Affairs, Vol. 62, No. 4, Spring 1984, p. 832; John Morrocco, "Allies Weigh New Deployments to Offset Proposed INF Cuts," Aviation Week and Space Technology, Vol. 126, No. 20, 18 May 1987, p. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cheaper nuclear weapons has allowed the West Europeans to allocate funds to other needs, notably to subsidize extensive social welfare systems, a tendency strongly criticized by some in the United States.(6) Some portions of U.S. public opinion also perceive the United States as bearing most of the financial burden for the defence of Western Europe, which uses the funds it should spend on its own defence to subsidize industries competing against those in the U.S. The West Europeans, however, have always faced the dilemma that if they increase their conventional defence spending, they might satisfy U.S. demands for a more balanced sharing of NATO's costs, but they might also unwittingly encourage the United States to "decouple" its strategic deterrent from Europe's defence.(7) With the commitment of the United States to European security increasingly in doubt in the wake of the Reykjavik summit, the West Europeans did not want to accelerate the "decoupling" process by radically expanding their conventional defence capability. Besides, the euphoria surrounding the progress made on arms control at the Reykjavik summit and the improving relations between the two superpowers made it difficult for the West European governments to justify to their electorate the huge increases in defence spending which would be required to bolster NATO's conventional forces. In short, the substantial expansion of conventional forces is not an attractive option for Western Europe.

NATO'S POSITION IN THE GORBACHEV ERA

A. West Germany and the Modernization of Short-Range Nuclear Missiles

NATO members nevertheless agreed to pledge increased support for conventional arms development and procurement during the May 1987

---

(6) See for example Melvyn Krauss, How NATO Weakens the West, Simon and Shuster, New York, 1986, p. 24-26 and Irving Kristol, "NATO: Do We Still Need It? The Case Against," Freedom at Issue, No. 95, March-April 1987, p. 5-6.

(7) Jeffrey Record and David Rivkin, Jr., "Defending Post-INF Europe," Foreign Affairs, Vol. 66, No. 4, Spring 1988, p. 736.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

meeting of the alliance's defence planning committee. Other measures also demonstrated the growing desire of West Europeans to bolster the European pillar of NATO and even to develop a uniquely European defence strategy. Undertaking the former through, for example, a measured increase of conventional forces, was one way of meeting U.S. criticism that Western Europe was not doing its fair share for NATO's defence, while the pursuit of the latter prepared Western Europe for the day when the United States might no longer guarantee its security. France and West Germany agreed to establish a joint brigade and to hold joint exercises outside the NATO context to show that Western Europe could indeed take greater control over its own defence.(8) Military cooperation between West European countries is no longer automatically synonymous with military cooperation within the NATO alliance. However, the new enthusiasm for military cooperation notwithstanding, the West Europeans are unwilling if not unable to match the large conventional forces of the Warsaw Pact. As a result, they are still dependent on the alliance's nuclear weapons to guarantee their security. Since the INF Treaty signed in December 1987 called for the dismantling of intermediate-range nuclear forces, the remaining short-range nuclear forces have taken on great significance for the West European alliance members.

Prior to the Reykjavik summit, NATO's flexible response strategy basically called for gradual nuclear escalation, once it was clear the conventional forces could not stop a Soviet invasion, using short-range, intermediate-range and ultimately strategic nuclear weapons. The announced intention of President Reagan and Soviet leader Gorbachev to proceed with the dismantling of INF weapons not only dismayed West European leaders and NATO military commanders, but also made them consider ways to compensate for the loss of the intermediate-range weapons.(9) Basing

---

(8) See for example David Wood, "Europe Set to Go Its Own Way on Defence," Gazette (Montreal), 25 April 1987, p. B4; "Europe's Braver Colours," Economist, Vol. 304, No. 7506, 11 July 1987, p. 11-12; Jocelyn Coulon, "L'Europe se cherche une voie," Le Devoir (Montreal), 17 July 1987, p. 1; "Français et Britanniques vont accroître leur coopération militaire," Le Devoir (Montreal), 1er mars 1989, p. 7.

(9) See Morrocco (1987), p. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cruise missiles on ships off the European coasts and deploying B-52 bombers equipped with cruise missiles were some of the alternatives considered. However, deploying new weapons to compensate for INF weapons scrapped under an agreement hailed as a breakthrough in arms control and as a major step in easing East-West tensions would have been difficult to justify to Western public opinion. NATO leaders have therefore put aside plans to directly compensate for INF cuts and have concentrated instead on carrying out the modernization of short-range nuclear forces agreed to by the alliance's Nuclear Planning Group at its 1983 Montebello meeting. The modernization implies the development of new nuclear artillery shells, a new missile with a range of about 300 kilometres to replace the Lance missiles now in place in West Germany, and a new missile with a range of some 400 kilometres which can be launched from tactical aircraft. In the present context, the modernization of short-range nuclear weapons would allow NATO to enhance the deterrence value of the remaining number of tactical or battlefield nuclear weapons.

NATO leaders, however, have failed to agree to proceed with the modernization of short-range nuclear weapons. While NATO members accept the recommendations of the Nuclear Planning Group, the West German government has become more and more recalcitrant, Chancellor Helmut Kohl calling on NATO to delay its decision until 1991 or 1992 while reaffirming the importance of short-range nuclear weapons to alliance security.(10) Strains have developed within the alliance between the United States and the United Kingdom, both of whom favour an early decision on modernization, and West Germany, where modernization and security issues in general have become very controversial. The relaxation of East-West tensions and promising developments in arms control and disarmament since the Reykjavik summit have made a strong impact on the West Germans, who would bear the brunt of any war breaking out on the central front. Buoyed by the promise of peaceful coexistence with the Soviet bloc as a result of Soviet leader

---

(10) See "Kohl Won't Decide Yet on New Arms System," Financial Post, 10 February 1989, p. 7; "Kohl s'oppose à l'élimination des missiles à courte portée," La Presse (Montreal), 14 February 1989, p. B4; "Relance du débat sur la modernisation des armes nucléaires tactiques de l'OTAN," Le Devoir (Montreal) 16 February 1989, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Gorbachev's overtures to the West, and weary of the high level of military preparedness on their territory and the extensive military exercises and risks of accidents which accompany it, many West Germans have displayed great impatience with NATO's apparent slowness to break the deadlock which has been at the centre of the East-West confrontation and increasing reluctance to tolerate the risks and sacrifices which accompany the alliance's military policies. A growing number of West Germans, from both left and right, are opposed to the deployment of new conventional weapons and the training, such as low-level flights, required to keep NATO forces proficient, regardless of the consequences for the alliance's deterrence capability.(11) West Germans are also more uneasy about the presence of large numbers of nuclear weapons in their country. Their doubts about the necessity of modernizing short-range nuclear weapons reflect not only growing optimism that the new international context will ensure lasting peace, but also increasing difficulty in accepting the fact that they and their country would inevitably be obliterated should these weapons ever be used.

In the wake of the INF missile deployment in the early 1980s, a study of public opinion in NATO countries had detected "a strong preference for arms control measures over defense improvements."(12) The Reykjavik summit and the signing of the INF Treaty in December 1987 could only reinforce this preference for arms control measures, especially among West Germans, who are tired of living with the constant danger of war and who still hope that improved East-West relations will pave the way for the eventual reunification of the two Germanies. In the short term, the debate among West Germans on the modernization of NATO's short-range nuclear weapons places the government of Chancellor Kohl in a delicate

---

(11) See for example Keith Mordoff, "NATO Fighter Training Flights In Germany Halted Until Jan. 2," Aviation Week and Space Technology, 19 December 1988, p. 31; Keith Mordoff, "USAFE Study Likely to Recommend Against Cutting Low-level Flights, Aviation Week and Space Technology, 2 January 1989, p. 95-96.

(12) Gregory Flynn and Hans Rattinger, "The Public and Atlantic Defense," in Gregory Flynn and Hans Rattinger, eds., The Public and Atlantic Defense, Rowman and Allanheld, London, 1985, p. 373.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

position as it approaches general elections expected in 1990. The ruling centre-right coalition, composed of the Christian Democratic Union (CDU), its Bavarian ally, the Christian Social Union (CSU), and the Free Democratic Party (FDP), faces an uncertain future in light of its steadily declining popularity reflected in public opinion polls and electoral defeats in state or Land elections, even in Länder where support has been traditionally strong. Economic and social problems also contribute to the government's unpopularity, but the defence issue is potentially the most damaging one, especially since it has already created divisions within the ruling coalition.

Statements by the Minister for Foreign Affairs, Hans-Dietrich Genscher of the FDP, who advocates delaying the modernization decision and adopting a more trusting attitude towards the Soviet Union, have been criticized by his CDU and CSU colleagues as well as by U.S. and British officials. Meanwhile, the opposition parties such as the Social Democrats (SPD) and the Greens have argued forcefully against modernization and have called for the eventual removal of all nuclear weapons from Europe. The SPD accepted West Germany's commitment to NATO only around 1960 and the issue continued to divide the party in the 1970s and early 1980s. Indeed, some elements of West German society have always been uneasy about their country's position within NATO and have called for a more neutral stance vis-à-vis the superpowers.(13) Recent public opinion polls show that a growing number of ordinary citizens, especially from the younger generations, are joining the ranks of those who want more accommodating policies towards the Soviet Union and who dispute the need for new military measures such as modernization.(14) Mindful of the divisions within the ruling coalition and the West German population in

---

(13) See M. von Donat, "Neutralism in Germany," Government and Opposition, Vol. 21, No. 4, Autumn 1986.

(14) See for example the shifts in public opinion over the decade noted in Robin Knight, "A New German Nationalism in the Age of Gorbachev," U.S. News and World Report, Vol. 106, No. 3, 23 January 1989, p. 27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

general on this subject, Chancellor Kohl has delayed the modernization decision in a bid to avoid political turmoil like that experienced during the INF missile deployment in the early 1980s. The losses suffered by the CDU in the 29 January 1989 elections in West Berlin and the formation of a coalition government composed of Greens and SPD members could only reinforce the Kohl government's caution.(15)

B. Implications of Soviet Defensive Posture

The decline in popularity of the ruling coalition and the possibility that the SPD could win enough support at the upcoming national elections to form a coalition if not a majority government inevitably cause concern within NATO. During the INF deployment of the early 1980s, an SPD government weathered a storm of public protest, not to mention internal divisions, to implement NATO policies. NATO officials were confident in the knowledge that if the SPD government lost an election, it would be replaced by a CDU government with an even stronger commitment to NATO.(16) Now, however, a CDU-led government may be defeated in the next elections and replaced by an SPD majority or coalition government elected on a platform which rejects not only the modernization of short-range nuclear weapons, but also the continued deployment by the alliance of nuclear weapons anywhere in Europe. Even if the CDU remains in power, the government will still have to deal with the significant trend in public opinion towards a more trusting attitude vis-à-vis the Soviet Union which increases the difficulty of convincing West Germans to support NATO policies. NATO's situation is further complicated by a possibly growing erosion of traditional public support for the alliance's existence. To a large extent, the protest marches of the early 1980s were aimed at NATO's policy of deploying INF missiles rather than at the alliance itself. Many West Germans and other West Europeans disagreed with what the alliance wanted to do, but still recognized the need for NATO's continued

---

(15) See "The Berlin Effect," The Economist, Vol. 310, No. 7592, 4 March 1989, p. 43.

(16) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

existence.(17) In the present context, where many citizens have a much reduced fear of the Soviet threat, the need to maintain a NATO alliance may be increasingly questioned.

Indeed, NATO was basically created because the Soviet Union was perceived to have a bellicose attitude towards Western Europe and had large conventional forces in Eastern Europe capable of bursting through the central front at any moment. Over the years, diplomatic overtures and expanding trade have reduced the animosity between Western Europe and the Soviet Union and the significant changes in Soviet social, economic and foreign policies initiated under Mikhail Gorbachev have accelerated the process. Indeed, some opinion polls suggest that up to 60% of West Germans now believe that their country is not militarily threatened by the Soviet Union.(18) Such an attitude among West Germans is particularly worrying to NATO planners since the bulk of alliances forces are stationed in West Germany and their deterrence value would be severely diminished if their presence became unacceptable to the citizens they are meant to protect. Other West Europeans share the perception that the Soviet Union is less bellicose and expect the NATO alliance to respond by also taking a more conciliatory approach. As the Soviets no doubt realized, nothing could more effectively reinforce the perception in Western Europe that the Soviet threat had diminished than the reduction of Soviet conventional forces poised on the central front. There have been a number of East-West détentes in the past, but Western sceptics could always argue that the Soviet threat had not really diminished by pointing to the large Warsaw Pact forces which, notwithstanding the improvements in the diplomatic climate, could still pounce on Western Europe. However, reductions in the number of troops and weapons in Eastern Europe, and the promise of more

---

(17) Flynn and Rattinger (1985), p. 375. Their conclusion is based on public opinion polls in various NATO countries examined in the other chapters of the book.

(18) Knight (1989), p. 27. A growing number of Canadians share this opinion. A Gallup Poll released on 16 March 1989 indicated that 49% of Canadians believe that the Soviet Union is trying to increase its area of influence in the world, compared to 87% in 1980.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to come, would make it difficult for Western sceptics to maintain that the Soviet threat is as menacing as before. When Soviet leader Gorbachev announced on 7 December 1988 at the United Nations General Assembly that Soviet forces in Eastern Europe would be cut, he no doubt hoped that the reductions would be considered as tangible evidence that Soviet bellicosity had greatly diminished.

In his speech, Gorbachev indicated that 5,000 Soviet tanks and 50,000 Soviet troops now stationed in East Germany, Czechoslovakia and Hungary would be withdrawn to the Soviet Union and that six of the 15 tank divisions in the region would be disbanded. He also announced the withdrawal from Eastern Europe of an unspecified number of assault units specialized in river crossings which would have spearheaded any attack on Western Europe. This was in effect a signal that the Soviet Union was switching from an offensive to a defensive military posture in Europe. The Soviet leader also stated that, in addition to the removal from service of 8,500 artillery pieces and 800 combat aircraft, the number of troops and tanks in the western part of the Soviet Union would be cut over the next two years. As a result of these cutbacks and those in Eastern Europe, total Soviet military manpower will be reduced by 500,000 men and the Soviet arsenal will lose 10,000 tanks.

It is generally accepted that one of the reasons for this initiative is the desire of the Soviet leadership to reduce the burden of military spending which hampers the development of the Soviet economy. The aims of Gorbachev's perestroika policies include the strengthening of the economy, the improvement of the supply of consumer goods and the closing of the technology gap with the West. Reducing military expenditures will free substantial funds needed to accomplish these aims. Demographic changes in the Soviet Union are also advanced as one reason for the troop reductions. Doubts about the political reliability of soldiers from some of the nationalities in the Soviet Union may be an incentive for a smaller Soviet army.(19) The announced troop cuts also serve to maintain the momentum

---

(19) Jeff Trimble, "Building a Military Machine," U.S. News and World Report, Vol. 106, No. 10, 13 March 1989, p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

acquired by the Soviet Union in the propaganda battle with the West on peace and disarmament issues. The 10% cut in overall Soviet military manpower and the reductions in the Soviet arsenal can be brandished as tangible proof that the Soviet Union is sincere in its desire to promote international peace and disarmament. The withdrawal of Soviet forces from Eastern Europe reinforces the perception of many Western Europeans that the Soviet threat is diminishing, thereby causing debate within the NATO alliance which delays weapons modernization. This in turn reduces the threat posed to Soviet security by western forces on the central front. This situation facilitates Soviet moves towards a defensive military posture which holds strategic as well as economic advantages for the Soviet Union.

Indeed, the Soviet Union and its Warsaw Pact allies had started to emphasize the defensive nature of their new military doctrine many months before the December 1988 announcement. Gorbachev started the process in April 1986 in a speech to the East German Communist Party Congress where he proposed reductions in ground and air forces and acknowledged that in dealing with Europe's security problem, the whole area between the Atlantic and the Ural mountains had to be considered, not just the region around the central front. The Warsaw Pact pursued the matter, notably at the May 1987 meeting of its Political consultative Committee where more cuts were proposed and where the need for asymmetrical reductions was recognized because of the significant disparity in numbers between Warsaw Pact and NATO forces in Europe. The Committee also issued a statement which emphasized the defensive nature of the Warsaw Pact's military doctrine and the need to reduce conventional forces in Europe "to the level where neither side, in ensuring its defense, would have the means for a surprise attack on the other side or for mounting general offensive operations."(20) Western sceptics could say that this was only rhetoric by pointing out that the Soviet Union has always claimed that its policies were defensive, even when its forces on the central front were prepared for offensive operations. However, the withdrawal from Eastern Europe

---

(20) Quoted in Michael MccGuire, "A Mutual Security Regime for Europe?" International Affairs, Vol. 64, No. 3, Summer 1988, p. 371.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of some assault forces and other troops and equipment tend to confirm that a fundamental shift in military doctrine has taken place. Instead of relying on an offensive posture based on large forces in Eastern Europe ready to cross the line between East and West, the Soviet Union is taking a defensive one, which would allow it to keep its land and air forces within its borders. While the element of surprise is an important factor in an offensive posture, it hardly matters in a defensive one, so the Soviet Union can be less secretive about its military installations and can accept intrusive verification.(21) Greater willingness to allow foreign observers to inspect its military installations and to make on-site verification of compliance with various arms control and disarmament agreements, can only improve the Soviet Union's standing in Western public opinion.

Thus, for the Soviet Union, the switch from an offensive to a defensive posture in Europe has public relations as well as economic benefits. These benefits complement each other. Any improvement in Western attitudes towards the Soviet Union reduces the threat of an attack from the West and facilitates more troop reductions in Eastern Europe. In turn, these cuts reduce the Soviet Union's financial burden because it can withdraw divisions from Eastern Europe, and even disband them completely. The financial resources freed by the cuts can be used to buy consumer goods and the machinery needed to revitalize Soviet industry. The prospects for increased trade with the Soviet Union, together with its political and economic reforms, will no doubt promote an increasingly benign attitude towards the Soviet Union in the West. The Soviet leadership has a stake in the continued relaxation of tensions in Europe in order to facilitate its own political and economic reforms and to allay the fears of those in the Soviet system who may doubt the wisdom of the change in approach. A benign Western attitude towards the Soviet Union would also help it deal with the uncertainties resulting from the significant changes in the countries of Eastern Europe.

---

(21) Ibid., p. 369, 373.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The withdrawal of Soviet troops from Eastern Europe also modifies the Soviet Union's relationship with its Eastern European satellites. The troop cuts announced so far do not greatly reduce the Soviet Union's ability to intervene militarily in order to prop up an Eastern European communist regime in dire straits, but continued cuts in Soviet forces in Eastern Europe would certainly do so. However, the public relations consequences of a military intervention are a far greater deterrence against such action than the lack of troops.(22) The Soviet Union's old, heavy-handed approach to problems in Eastern Europe, as demonstrated in Hungary in 1956 and Czechoslovakia in 1968, would, in the present context, nullify most of the Soviet leadership's success in the promotion of a more relaxed international situation and greater domestic acceptance of reforms, two conditions vital to the revitalization of the Soviet economy. Indeed, a reforming Soviet Union which maintained a tight grip on its Eastern European satellites could not win as much goodwill in the West as one which let the East Europeans more or less pursue their own course. It is not clear, however, to what extent the Soviet Union is ready to give its satellites a free hand.(23) Soviet leader Gorbachev has made statements which appear to repudiate the Brezhnev Doctrine which originated in 1968 when Brezhnev reiterated Soviet control over Eastern Europe and justified Soviet interventions in the affairs of Soviet satellites. The West has demanded a clear-cut rejection of the Doctrine, but Gorbachev has not yet responded.

The Soviet Union may not be ready to take all the risks involved in giving its Eastern European satellites a completely free hand. However, if the negotiations in Vienna on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) between NATO and the Warsaw Pact lead to further troop reductions in both Western and Eastern Europe, Eastern Europe may become less important to Soviet security. In such a case, the Soviet Union could afford to loosen its grip on its Eastern European satellites. A defensive posture based on sufficient forces within the borders of the Soviet Union

---

(22) Charles Gati, "Eastern Europe on Its Own," Foreign Affairs. America and the World 1988/89, Vol. 68, No. 1, 1989, p. 102.

(23) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

would greatly diminish the military importance of Eastern Europe to Soviet security. The states between West Germany and the Soviet Union would still constitute a buffer zone and besides, if the CFE negotiations succeeded in significantly reducing force levels in Europe, the threat of an attack against the Soviet Union on its western borders would be of little consequence. Indeed, the countries of Western and Eastern Europe would be too preoccupied with the development of trade and would see little value in ganging up against the Soviet Union. The politics of Eastern Europe, however, have always been complicated and there is no guarantee that the process started by the loosening of the Soviet Union's grip on the region will follow ideal patterns for everyone involved. Nevertheless, Western Europe as well as the Soviet Union has a lot at stake in the peaceful transfer of Eastern Europe from its present situation to one where the countries of the region would be more or less on their own, and efforts will likely be made on both sides to ease tensions.

C. The Future of Alliances

The Soviet Union's switch from an offensive to a defensive posture in Europe and the loosening of its ties with its satellites in Eastern Europe puts in question the future of the Warsaw Pact. The Soviet Union already had bilateral treaties of friendship and mutual assistance with each East European satellite when it decided to establish a multilateral agreement, the Warsaw Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance, in reaction to the 1954 agreement between the Western powers to admit West Germany into NATO. However, the context has changed significantly since the mid-1950s. East-West antagonism has diminished considerably and Soviet moves towards a defensive posture are not only removing Soviet troops from the East European countries, but also changing the Soviet Union's political relationship with the latter. As Eastern Europe becomes less important to Soviet security, the Soviet Union may be tempted to distance itself from an entangling alliance at a time when the United States may be moving in a similar direction. An example of this tendency in the United States is a report presented to the Reagan Administration in January 1988, Discriminate Deterrence, prepared by the Commission on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Integrated Long Term Strategy composed of former government officials and security specialists such as Henry Kissinger and Zbigniew Brzyzinski. The report recommended that the United States should place more emphasis in its strategic policies on possible Third World conflicts and somewhat less on the situation in Western Europe.(24) If the tensions between the United States and Western Europe continue to increase because of the costs of maintaining U.S. troops in Europe and growing antagonism due to commercial disputes, the United States may, like the Soviet Union, distance itself from an entangling alliance.

Such changes will not occur overnight and the extent of the decoupling between superpowers and their respective alliances may not go as far as the complete disbandment of alliances; nevertheless, they are signs that the two superpowers are distancing themselves from their allies. When Europe was the main focus not just of East-West confrontations, but also of international politics, alliances with European countries were key elements for both superpowers, but they have sometimes proved cumbersome when tensions in other parts of the world threatened United States or Soviet interests. An offensive military posture in Europe was an added drawback for the Soviet Union because it limited its options. If a conflict developed between American and Soviet forces outside of Europe, in the Persian Gulf for example, the Soviet Union could respond by launching an attack on NATO's central front, with all the risks of escalation which that involved. On the other hand, the Soviet Union could respond by trying to keep the conflict localized while keeping most of its forces tied down in Eastern Europe to hold the line against a possible NATO attack. In neither case would the offensive posture be very effective; in the first it would threaten to provoke an all-out war, while in the second, it would be doing something, holding the line, it was not really designed to do. Faced with these limitations as well as the costs of keeping large forces in Eastern Europe, the Soviet Government apparently concluded during the 1980s that

---

(24) See Phil Williams, "West European Security and American Troop Withdrawals, The Political Quarterly, Vol. 59, No. 3, July-September 1988, p. 327; and Michael Klace, "De dispendieux scénarios non nucléaires," Le Monde diplomatique. La Paix des grands, l'espoir des pauvres, manière de voir 4, February 1989, p. 44-46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

it was time to put aside the traditional reliance on an offensive strategy and to rely on a defensive posture.(25) The new posture has the added advantages of reducing the importance of Eastern Europe to Soviet security and in increasing the Soviet Union's flexibility to deal with tensions in other parts of the world. As shown, it also contributes to the lessening of tensions in Europe. Thus, as the military importance of their respective European alliances diminishes, the United States and the Soviet Union will tend to treat Europe like other areas of the world.

How NATO and the Warsaw Pact will evolve in such a situation is difficult to predict. The relaxation of East-West tensions and the promise of troop cuts in Europe, along with Soviet moves towards a defensive posture, are removing the military basis for the existence of both NATO and the Warsaw Pact. The political basis for these alliances have been somewhat neglected over the years while efforts were concentrated on the security issues, but with Soviet bellicosity and offensive capabilities on the central front apparently diminishing, NATO may have to find a new raison d'être. The North American and West European members of NATO have no doubt established friendships and commercial ties which will persist whatever happens to the alliance. The question is whether they can continue to work together within an alliance based on mutual political interest rather than mainly on security considerations. When the military threat was clear cut, the allies could settle their differences and deal with the task at hand. The fact that the military threat was in Europe itself was an added incentive for the West Europeans to find agreement with their North American allies. The situation that is developing, however, is removing the military threat from Europe without necessarily putting an end to superpower competition. When the United States wanted NATO members to participate in measures to ensure the security of the Persian Gulf area in the early 1980s, tensions increased within the alliance because the issue was outside the specified areas of concern of the alliance. Past difficulties within the alliance and out-of-area or out-of-Europe issues raise doubts about how NATO would deal with such an issue if the direct military threat in Europe more or less disappeared. On the other hand,

---

(25) See MccGuire (1988), p. 365-374.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NATO members who no longer had to worry about a Soviet attack in Europe might have fewer misgivings about cooperating with the United States to deal with a global threat or a regional conflict. However, the extent to which Western public opinion believes that superpower confrontation is no longer an issue will influence the degree of cooperation between alliance members. While the Soviet Union revitalizes its economy, the threat of war may become more remote, but regional conflicts outside Europe could still raise international tensions.

CONCLUSION

While the debate continues on whether or not the Cold War has really ended, the real significance of recent developments in East-West relations is that the stalemate in Europe which followed the end of the Second World War is finally on its way out. After the defeat of NAZI Germany, the process of returning to a pre-war setting was upset by rising East-West tensions and the need to keep in place large military forces. Alliances were formed to coordinate military strategy and to boost the deterrence value of the forces massed along the central front. There is however, a noticeable trend developing whereby the superpowers, the United States and the Soviet Union, are distancing themselves from their alliance commitments. The United States is paying more and more attention to the global situation instead of concentrating on security in Europe. The Soviet Union is working towards the easing of tensions in Europe and is moving to a defensive posture which allows it to keep its forces within its own borders. Like the United States, the Soviet Union is also paying more attention to the global situation. As security in Europe improves and the basis of military cooperation between the members of both NATO and the Warsaw Pact changes, the raison d'être of both alliances comes into question. How well the NATO members can adjust to the significantly changing situation in Europe will determine whether the alliance will disappear or will reappear in a new form.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Betts, Richard. "NATO's Mid-life Crisis." Foreign Affairs, Vol. 68, No. 2, Spring 1989, p. 37-52.

Deschamps, Louis. The SDI and European Security Interests. Atlantic Paper No. 62, Croom Helm, London, 1987, 64 p.

Dunn, Keith. "NATO's Enduring Value." Foreign Policy, No. 71, Summer 1988, p. 156-175.

Flynn, Gregory and Hans Rattinger, eds. The Public and Atlantic Defense. Rowman and Allanheld, London, 1985, p. 398.

Freedman, Lawrence. "Managing Alliances." Foreign Policy, No. 71, Summer 1988, p. 65-85.

Gati, Charles. "Eastern Europe on Its Own." Foreign Affairs. America and the World 1988/89, Vol. 68, No. 1, 1989, p. 99-119.

Gergen, David. "NATO in Disarray? This Time, Reality." U.S. News and World Report, Vol. 106, No. 3, 23 January 1989, p. 24-26.

Guillerez, Bernard. "Des fissures dans l'alliance atlantique." Défense nationale, Vol. 44, June 1988, p. 155-160.

Holloway, David. "Gorbachev's New Thinking." Foreign Affairs. America and the World, 1988-89, Vol. 68, No. 1, 1989, p. 66-81.

Kissinger, Henry and Cyrus Vance. "Bipartisan Objectives for American Foreign Policy." Foreign Affairs, Vol. 66, No. 5, Summer 1988, p. 907.

Klace, Michael. "De dispendieux scénarios non nucléaires." Le Monde diplomatique. La Paix des grands, l'espoir des pauvres, manière de voir 4, February 1989, p. 44-46.

Knight, Robin. "A New German Nationalism in the Age of Gorbachev." U.S. News and World Report, Vol. 106, No. 3, 23 January 1989, p. 26-27.

Krauss, Melvyn. How NATO Weakens the West. Simon and Shuster, New York, 1986, 271 p.

Kristol, Irving. "NATO: Do We Still Need It? The Case Against." Freedom at Issue, No. 95, March-April 1987, p. 5-6.

Legvold, Robert. "The Revolution in Soviet Foreign Policy." Foreign Affairs. America and the World, 1988/89, Vol. 68, No. 1, 1989, p. 82-98.

MccGuire, Michael. "A Mutual Security Regime for Europe?" International-Affairs, Vol. 64, No. 3, Summer 1988, p. 361-379.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

North Atlantic Assebmly Committee. NATO in the 1990s.Special Report of the North Atlantic Assembly. North Atlantic Assembly, 1988, 38 p.

Palmer, John. "The Alliance in Crisis?" The Political Quarterly, Vol. 59, No. 3, July-September 1988, p. 311-320.

Payne, Keith and Colin Gray. "Nuclear Policy and the Defensive Transition." Foreign Affairs, Vol. 62, No. 4, Spring 1984, p. 820-842.

Record, Jeffrey and David Rivkin, Jr. "Defending Post-INF Europe." Foreign Affairs, Vol. 66, No. 4, Spring 1988, p. 735-754.

Trewhitt, Henry. "A Different Call to Arms." U.S. News and World Report, Vol. 106, No. 10, 13 March 1989, p. 18-26.

Trimble, Jeff. "Building a Military Machine." U.S. News and World Report, Vol. 106, No. 10, 13 March 1989, p. 34-37.

Williams, Philip. "West European Security After Reykjavik." Washington Quarterly, Vol. 10, No. 2, Spring 1987, p. 37-47.

Williams, Phil. "West European Security and American Troop Withdrawals." The Political Quarterly, Vol. 59, No. 3, July-September 1988, p. 321-333.

Zucconi, Mario. "A Crisis of Confidence." Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 45, No. 1, January/February 1989, p. 34-37.

BP-205F

Étude générale

L'OTAN DANS LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL

Michel Rossignol

DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES
Mai 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/205F
ISBN 0-660-92710-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉSUMÉ

Au moment où l'OTAN entre dans sa cinquième décennie, elle fait face au défi peut-être le plus important de son existence en raison de la montée des tensions politiques et économiques entre ses membres et des changements importants en cours dans le bloc soviétique. Au cours des ans, les membres de l'OTAN ont eu certaines divergences d'opinions, mais la présence en Europe de l'Est d'importantes forces soviétiques apparemment prêtes à envahir l'Europe de l'Ouest a favorisé le maintien d'un fort consensus au sein de l'Alliance. Cependant, au cours des années 80, les Européens de l'Ouest en sont venus à douter de l'engagement des États-Unis à l'égard de leur défense en raison de changements dans les politiques militaires américaines. De plus, la négociation du Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (INF) a réduit l'arsenal nucléaire sur lequel compte l'OTAN pour dissuader une attaque soviétique et a ainsi accru l'importance de ses missiles nucléaires à courte portée. Le différend au sein de l'Alliance sur la nécessité de moderniser ces missiles illustre combien il est difficile pour les membres de l'OTAN de s'entendre sur les moyens de contrer la menace soviétique. Le processus est compliqué encore davantage par les initiatives du dirigeant soviétique M. Gorbatchev en matière de politique intérieure et extérieure. Les mesures soviétiques de contrôle des armements tendent à confirmer la perception de plus en plus forte chez beaucoup d'Européens de l'Ouest que l'Union soviétique ne représente plus une menace pour l'Ouest, particulièrement parce qu'elle cherche à assurer son développement économique. L'annonce du retrait de troupes soviétiques d'Europe de l'Ouest donne aussi à penser que l'Union soviétique abandonne une stratégie offensive au profit d'une stratégie défensive en Europe; elle met aussi en question ce qui a constitué le fondement de l'existence de l'OTAN pour les 40 dernières années, à savoir le besoin de masser des forces sur le front central pour dissuader toute attaque par les forces soviétiques. La capacité de l'OTAN de s'adapter au nouveau contexte militaire et à l'évolution des relations entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest déterminera si l'Alliance se renouvellera ou cessera d'exister.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

LE MALAISE DE L'ALLIANCE..... 2

A. Le relâchement du lien entre les États-Unis et l'Europe occidentale..... 2

B. Les répercussions du Traité INF..... 6

LA POSITION DE L'OTAN À L'ÈRE DE GORBATCHEV..... 8

A. L'Allemagne de l'Ouest et la modernisation des missiles nucléaires de courte portée..... 8

B. Les conséquences de la stratégie défensive soviétique..... 13

C. L'avenir des alliances..... 19

CONCLUSION..... 23

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE..... 23

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'OTAN DANS LE NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Depuis la création de l'OTAN en 1949, la cohésion de l'Alliance a été mise à rude épreuve par une longue succession de crises politiques causées par des frictions entre ses membres, des divergences sur la stratégie militaire et des appréciations changeantes de la menace qu'elle a mission de contrer. L'OTAN a survécu à ces turbulences et contribué au maintien de la paix en Europe pendant 40 ans, l'une des plus longues périodes sans conflit militaire que ce continent ait jamais connue. De fait, certains voient dans le traité de l'Alliance atlantique "l'un des pactes qui ont le mieux réussi dans toute l'histoire(1)". Toutefois, au moment où elle aborde sa cinquième décennie, l'OTAN est peut-être confrontée au plus gros défi de son existence. Les tensions à l'intérieur de l'Alliance, la nette évolution de l'opinion publique et les transformations radicales qui s'opèrent en Union soviétique et en Europe de l'Est pourraient déclencher une crise de nature à désintégrer l'OTAN ou à l'obliger à repenser son rôle et ses structures. Nous examinons dans cette étude de quelle manière les changements politiques et militaires intervenus au cours des 10 dernières années ont influencé les postulats fondamentaux de la stratégie militaire de l'OTAN, ainsi que l'attitude actuelle de l'Alliance vis-à-vis des mutations qui se produisent dans le bloc soviétique et les conséquences qui pourraient en résulter pour l'avenir de l'Organisation.

---

(1) Henry Kissinger et Cyrus Vance, "Bipartisan Objectives for American Foreign Policy", Foreign Affairs, vol. 66, n° 5, été 1988, p. 907.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE MALAISE DE L'ALLIANCE

A. Le relâchement du lien entre les États-Unis et l'Europe occidentale

Depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est toujours la capacité des États-Unis d'infliger des représailles nucléaires massives qui a protégé l'Occident contre une éventuelle agression. Avant que l'URSS ne se dote de son propre arsenal nucléaire, la principale menace qui confrontait le monde occidental était celle d'une attaque conventionnelle massive de l'Union soviétique vers le coeur de l'Europe de l'Ouest. Cependant, même dans les années 70, après que l'Union soviétique eut rattrapé les États-Unis quant au nombre des missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) équipés d'ogives nucléaires, le point focal de la confrontation Est-Ouest demeurait le front central européen, de part et d'autre duquel se faisaient face les armées de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. En 1949, les pays de l'Europe de l'Ouest se sont joints au Canada et aux États-Unis pour former l'OTAN afin de contrer la menace que posaient les forces soviétiques massées le long du front central. L'Union soviétique et ses alliés d'Europe de l'Est ont signé le Pacte de Varsovie en 1955, lorsque la République fédérale d'Allemagne s'est jointe à l'OTAN et a intégré ses troupes aux forces de l'Alliance sur le front central. La meilleure garantie de sécurité de l'OTAN était son pouvoir de dissuader l'Union soviétique de lancer une offensive sur le front central, tandis que du côté soviétique, le meilleur moyen de prévenir une agression de l'OTAN était la capacité d'attaquer massivement l'Europe de l'Ouest. Telle est fondamentalement la situation encore aujourd'hui.

Une autre constante est la dépendance des pays d'Europe de l'Ouest membres de l'OTAN à l'égard du parapluie nucléaire américain. Ne pouvant ou ne voulant pas aligner contre les forces du Pacte de Varsovie un nombre égal de troupes, de chars et d'avions de combat, l'OTAN s'en est remise à l'arsenal nucléaire pour renforcer la capacité dissuasive de ses moyens conventionnels. Aujourd'hui, les forces nucléaires stratégiques des États-Unis, principalement stationnées sur le continent américain, ainsi que les armes nucléaires tactiques ou antiforces déployées en Europe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

occidentale, mais contrôlées par les États-Unis, constituent les principaux éléments de la stratégie de riposte graduée de l'OTAN. Celle-ci prévoit que l'OTAN opposerait ses forces conventionnelles à toute offensive soviétique sur le front central jusqu'à ce que l'attaque soit enrayée. Si ses défenses étaient percées, l'Alliance entamerait l'escalade, en commençant par les armes nucléaires tactiques et en allant éventuellement, en cas de poursuite de l'invasion, jusqu'à des représailles sur le territoire soviétique au moyen d'armes nucléaires stratégiques telles que les ICBM. En bref, le front central de l'OTAN constitue le détonateur qui, en l'espace de quelques jours ou même de quelques heures après une offensive soviétique, pourrait déclencher une confrontation nucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique. La présence de troupes américaines sur le front central garantit la participation des États-Unis à la défense de l'Europe de l'Ouest dès l'instant où les forces soviétiques attaqueraient ce front. De la même façon, une fois que l'OTAN serait engagée dans l'escalade nucléaire, les États-Unis seraient totalement entraînés dans un processus qui pourrait les amener à lancer leurs missiles nucléaires stratégiques contre l'URSS, au risque de représailles soviétiques. La détermination des États-Unis à risquer la destruction des villes américaines pour garantir la sécurité de l'Europe occidentale conditionne dans une large mesure la crédibilité de la menace du recours aux armes nucléaires par l'OTAN pour enrayer une offensive soviétique.

En raison de l'importance des armes nucléaires pour la sécurité des habitants de l'Europe de l'Ouest, ceux-ci sont sensibles à tout ce qui pourrait amoindrir la valeur dissuasive de ces armes ou la détermination des Américains à les employer en cas de besoin. Il y a eu, certes, des frictions entre les membres nord-américains et européens de l'Alliance au cours des premières décennies de l'OTAN, mais tous acceptaient les postulats fondamentaux de sa stratégie. Vers la fin des années 70, lorsque l'équilibre des forces nucléaires en Europe a paru perturbé par le déploiement de missiles nucléaires SS-20 en Europe de l'Est par l'Union soviétique, l'OTAN a réagi en installant elle-même des forces nucléaires de portée intermédiaire (INF), composées de Pershing II et de missiles de croisière.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En dépit de l'opposition virulente d'une partie de leur opinion publique et de tensions internes, les pays d'Europe de l'Ouest ont accepté le déploiement des INF par les États-Unis, confirmant ainsi non seulement l'importance des armes nucléaires pour leur défense, mais également leur dépendance vis-à-vis de Washington.

Cependant, les événements survenus au cours des années 80 ont suscité de nouveaux doutes quant à la détermination américaine à défendre l'Europe de l'Ouest. Le 23 mars 1983, le président Ronald Reagan a annoncé l'Initiative de défense stratégique (IDS), aussi connue sous le nom de "guerre des étoiles", afin d'examiner la possibilité de doter les États-Unis d'une protection efficace contre les ICBM. La controverse a aussitôt fait rage, les partisans de ce programme affirmant notamment que la défense stratégique rendrait les armes nucléaires "impuissantes et désuètes", tandis que ses détracteurs doutaient que l'entreprise soit réalisable et nécessaire. Par ailleurs, cette déclaration semblait signaler également un changement de cap de la stratégie américaine, au détriment de l'offensive et en faveur de la défensive. Au lieu de dissuader l'adversaire potentiel grâce à leurs forces nucléaires stratégiques, les États-Unis souhaitaient adopter une attitude défensive en mettant à l'abri leurs villes et, particulièrement, leurs missiles à longue portée basés sur le continent américain. Ainsi, c'est la capacité de défense des États-Unis, plutôt que leur capacité de représailles, qui dissuaderait un éventuel agresseur. Le secrétaire américain à la Défense a fait valoir que "la défense stratégique représente un changement de stratégie, un moyen de renforcer la dissuasion, une façon beaucoup plus sûre de préserver la paix(2)". Ce nouvel accent mis sur la défense du continent américain répondait également aux doutes croissants émis aux États-Unis concernant l'efficacité de la seule doctrine offensive pour garantir la sécurité nationale, à un moment où l'Union soviétique avait atteint la parité nucléaire et où le coût du maintien de bases outre-mer, notamment en Europe occidentale, était perçu comme un lourd fardeau pour une économie à bout de souffle.

---

(2) Caspar Weinberger, "U.S. Defense Strategy", Foreign Affairs, vol. 64, n° 4, printemps 1986, p. 679.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien que le déploiement d'un système de missiles anti-missiles balistiques (ABM) par suite de l'IDS ait été loin d'être certain, le fait que les États-Unis raisonnent de cette manière n'a pas laissé d'inquiéter les membres européens de l'OTAN. Le fait de privilégier la défense du continent américain signifiait implicitement à leurs yeux que la sécurité de l'Europe de l'Ouest devenait moins essentielle à celle des États-Unis:

> L'IDS a fait que, pour la première fois, la "question européenne" est passée au second plan dans la conception américaine de la sécurité territoriale(3).

Si les États-Unis possédaient un système ABM efficace qui les mette à l'abri des missiles soviétiques, ils pourraient assister sans intervenir à une offensive en Europe, se sachant protégés quoi qu'il advienne. La crédibilité de la stratégie de riposte graduée de l'OTAN en pâtirait car la certitude serait moindre que les États-Unis, dès lors hors d'atteinte, riposteraient à l'invasion de pays situés à des centaines de kilomètres de leurs côtes. Il serait certes difficile pour les États-Unis d'ignorer complètement une offensive sur l'Europe de l'Ouest, du fait que des troupes américaines y sont stationnées. Mais comme, par ailleurs, on réclame de plus en plus aux États-Unis le retrait des troupes américaines d'Europe, du fait de leur coût et de la capacité apparente de l'Europe occidentale de contribuer davantage à sa propre défense, la possibilité existe que cette pièce du détonateur disparaisse un jour. Même si les troupes américaines restaient en Europe, les États-Unis et l'Union soviétique pourraient, si l'un ou l'autre ou même les deux étaient protégés par un système ABM efficace, se contenter de livrer une guerre conventionnelle en Europe, qui laisserait indemne leur propre territoire, mais sèmerait la ruine en Europe occidentale(4). En bref, l'annonce de l'Initiative de défense stratégique a menacé les fondements sur lesquels la sécurité de l'Europe occidentale reposait depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale

---

(3) Louis Deschamps, The SDI and European Security Interests, Atlantic Paper n° 62, Londres, Croom Helm, 1987, p. 50.

(4) Philip Williams, "West European Security After Reykjavik", Washington Quarterly, vol. 10, n° 2, printemps 1987, p. 37. Voir également Jonathan Dean, "Europe in the Shadow of the Star Wars, Empty Promise, The Growing Case Against Star Wars, John Tirman (éd.), Boston, Beacon Press, 1986, p. 163.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et a jeté les pays de cette région dans la perplexité. Intervenant après des frictions entre le gouvernement Reagan et les membres européens de l'Alliance sur des sujets tels que le gazoduc acheminant du gaz naturel soviétique en Europe de l'Ouest et les turbulences politiques qui ont accompagné le déploiement des missiles INF, l'annonce de l'IDS ne pouvait qu'accroître le malaise au sein de l'OTAN.

B. Les répercussions du Traité INF

En attendant le déploiement par les États-Unis d'un système ABM dans le cadre de l'Initiative de défense stratégique, qui ne devait se produire que dans de nombreuses années ou même pas du tout, les dirigeants européens pouvaient au moins tirer consolation du fait que les armes nucléaires stratégiques et tactiques américaines continueraient à garantir la sécurité du continent pendant encore longtemps. C'est pourquoi ils sont tombés des nues lorsque, au sommet de Reykjavik d'octobre 1986, le président Reagan et le dirigeant soviétique Mikhaïl Gorbatchev en sont venus à un doigt de décider le retrait total d'Europe des armes nucléaires stratégiques et ont convenu de supprimer les missiles INF. Alors que l'opinion mondiale saluait cet accord et la tentative d'éliminer toutes les armes nucléaires, les dirigeants européens ont fait entendre un son discordant, se disant choqués et consternés par ce qui s'était passé au sommet de Reykjavik. En fait, leur réaction était compréhensible, étant donné que l'Europe de l'Ouest dépend des armes nucléaires pour sa sécurité. La suppression de toutes les armes nucléaires stratégiques aurait réduit à néant la menace de représailles nucléaires massives qui est la pierre angulaire de toute la stratégie de riposte graduée de l'OTAN, tandis que le Traité INF, en réduisant le nombre des armes nucléaires tactiques, réduisait la capacité initiale d'escalade nucléaire de l'Alliance et, partant, sa valeur dissuasive. Le fait que le président américain avait entamé des négociations avec le dirigeant soviétique sur des questions touchant directement la sécurité des Européens de l'Ouest, sans les consulter, a encore accentué leur consternation. Les relations entre les États-Unis et ses alliés de l'OTAN étaient déjà tendues par suite de la réaction négative de l'Europe au raid américain sur la Libye en avril 1986. Les Européens y

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

voyaient une réaction excessive au problème du terrorisme, attitude qui a provoqué la colère de l'opinion publique et du gouvernement américains. L'empressement apparent du président américain à laisser tomber, sans consultation préalable, des éléments fondamentaux de la garantie de sécurité de l'Europe de l'Ouest menaçait d'accentuer encore le désaccord au sein de l'OTAN, bien que l'attitude de Reagan à Reykjavik ait été façonnée autant, sinon davantage, par l'IDS et d'autres considérations que par la situation au sein de l'OTAN. Quoi qu'il en soit, cet épisode a augmenté, à tout le moins, les spéculations concernant un éventuel "découplage" de l'Europe et des États-Unis en matière de sécurité.

La réduction du nombre d'armes nucléaires tactiques mise en marche par le Traité INF et l'incertitude croissante quant à la valeur de la dissuasion nucléaire américaine pour la sécurité de l'Europe, à la lumière de l'IDS et de Reykjavik, a renforcé l'importance des forces conventionnelles et des armes nucléaires tactiques restantes(5). Pour compenser la dénucléarisation, les moyens conventionnels de l'OTAN devraient être considérablement renforcés en raison du net avantage, du moins sur le plan des effectifs, des forces conventionnelles du Pacte de Varsovie. Cependant, les pays d'Europe de l'Ouest ont toujours été très réticents à accroître considérablement leurs forces conventionnelles, car les armes nucléaires sont plus dissuasives tout en étant moins coûteuses humainement et financièrement. Le fait de s'en remettre à un armement nucléaire relativement bon marché a permis aux Européens de financer d'autres besoins et de se doter notamment d'une couverture sociale très étendue, tendance fortement critiquée par certains à Washington(6). Une partie de l'opinion publique américaine pense également que les États-Unis supportent la plus grande part du fardeau financier de la défense de l'Europe de l'Ouest, qui se servirait des crédits qu'elle devrait consacrer

---

(5) Keith Payne et Colin Gray, "Nuclear Policy and the Defensive Transition", Foreign Affairs, vol. 62, n° 4, printemps 1984, p. 832; John Morrocco, "Allies Weigh New Deployments to Offset Proposed INF Cuts", Aviation Week and Space Technology, vol. 126, n° 20, 18 mai 1987, p. 18.

(6) Voir par exemple Melvyn Krauss, How NATO Weakens the West, New York, Simon and Shuster, 1986, p. 24-26; et Irving Kristol, "NATO: Do We Still Need It? The Case Against", Freedom at Issue, n° 95, mars-avril 1987, p. 5-6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à la défense pour *subventionner ses industries* concurrentes des entreprises américaines. Toutefois, l'Europe de l'Ouest s'est toujours trouvée confrontée au dilemme suivant: si elle augmentait ses dépenses militaires conventionnelles, elle satisferait à la revendication américaine d'un partage mieux équilibré des coûts de l'OTAN, mais elle encouragerait par là même les États-Unis à "découpler" sa dissuasion stratégique de la défense de l'Europe(7). L'engagement des États-Unis en faveur de la sécurité européenne devenant de plus en plus douteux à la suite du sommet de Reykjavik, les pays d'Europe de l'Ouest ne voulaient pas accélérer le processus de "découplage" en accroissant radicalement leurs moyens de défense conventionnelle. Par ailleurs, il était difficile aux gouvernements de ces pays de justifier aux yeux de leur électorat les fortes augmentations des budgets de défense qui auraient été nécessaires à cette fin, en raison de l'euphorie déclenchée par les progrès en matière de contrôle des armements réalisés au sommet de Reykjavik et de l'amélioration des relations entre les deux superpuissances. En bref, un accroissement substantiel des forces conventionnelles ne constitue pas pour l'Europe occidentale une option attrayante.

LA POSITION DE L'OTAN À L'ÈRE DE GORBATCHEV

A. L'Allemagne de l'Ouest et la modernisation des missiles nucléaires de courte portée

Les membres de l'OTAN ont néanmoins convenu d'accroître leurs dépenses aux fins de la mise au point et de l'acquisition d'armes conventionnelles, lors de la réunion de mai 1987 du comité de planification de la défense de l'Alliance. D'autres mesures témoignent également du désir croissant des Européens de l'Ouest de renforcer le pilier européen de l'OTAN et même d'élaborer une stratégie de défense proprement européenne. Le premier volet de cet engagement, qui pouvait prendre la forme, par exemple, d'une augmentation modérée des forces conventionnelles, était un moyen de répondre aux critiques américains qui reprochaient à l'Europe occidentale de ne pas assumer sa juste part de la défense de l'OTAN; le

---

(7) Jeffrey Record et Davis Rivkin, Jr., "Defending Post-INF Europe", Foreign Affairs, vol. 66, n° 4, printemps 1988, p. 736.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deuxième volet préparait l'Europe de l'Ouest pour le jour où les États-Unis cesseraient de garantir sa sécurité. La France et la République fédérale d'Allemagne ont décidé de mettre sur pied une brigade mixte et de tenir des manoeuvres conjointes en dehors du cadre de l'OTAN afin de montrer que l'Europe de l'Ouest veut effectivement prendre davantage en main sa propre défense(8). La coopération militaire entre pays d'Europe de l'Ouest n'est plus automatiquement synonyme de collaboration militaire au sein de l'Alliance. Toutefois, malgré leur nouvel enthousiasme pour la coopération militaire, les Européens de l'Ouest sont peu disposés à égaler les importantes forces conventionnelles alignées par le Pacte de Varsovie, s'ils n'en sont pas incapables. Leur sécurité continue de ce fait à dépendre des moyens nucléaires de l'Alliance. Sachant que le Traité INF signé en décembre 1987 prévoit le démantèlement des missiles de portée intermédiaire, les forces nucléaires de courte portée restantes revêtent aujourd'hui une grande importance pour les membres européens de l'OTAN.

Avant le sommet de Reykjavik, la stratégie de riposte graduée de l'OTAN prévoyait une escalade nucléaire progressive une fois qu'il apparaîtrait clairement que les forces conventionnelles seraient impuissantes à enrayer une offensive soviétique, c'est-à-dire l'emploi successif d'armes de courte portée, d'armes de portée intermédiaire puis d'armes stratégiques. L'intention annoncée par le président Reagan et le dirigeant soviétique Gorbatchev de supprimer les missiles INF a non seulement consterné les dirigeants européens et les chefs militaires de l'OTAN, mais il les a aussi incités à chercher le moyen de compenser cette perte(9). Parmi les solutions envisagées figurent l'installation de missiles de croisière sur des navires au large de l'Europe et sur des bombardiers B-52. Cependant, il aurait été difficile de justifier aux yeux de l'opinion publique occidentale le déploiement d'armes nouvelles en

---

(8) Voir par exemple David Wood, "Europe Set to Go Its Own Way on Defence", Gazette (Montréal), 25 avril 1987, p. B4; "Europe's Braver Colours", The Economist, vol. 304, n° 7506, 11 juillet 1987, p. 11-12; Jocelyn Coulon, "L'Europe se cherche une voie", Le Devoir (Montréal), 17 juillet 1987, p. 1; "Français et Britanniques vont accroître leur coopération militaire", Le Devoir (Montréal), 1er mars 1989, p. 7.

(9) Voir Morrocco (1987), p. 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

remplacement de missiles INF envoyés à la casse en vertu d'un accord salué comme un progrès décisif en matière de contrôle des armements et comme une étape majeure de la réduction des tensions Est-Ouest. Les dirigeants de l'OTAN ont donc renoncé à l'idée d'une compensation directe pour se concentrer plutôt sur la modernisation des forces nucléaires de courte portée décidée par le groupe de planification nucléaire de l'Alliance lors de sa réunion de Montebello en 1983. La modernisation exige la mise au point de nouveaux obus nucléaires, de nouveaux missiles d'une portée d'environ 300 kilomètres devant remplacer les Lance actuellement déployés en Allemagne de l'Ouest, et d'un nouveau missile d'une portée de quelque 400 kilomètres pouvant être tiré à partir d'avions tactiques. Dans le contexte actuel, cette modernisation permettrait à l'OTAN d'accroître la valeur dissuasive des armes nucléaires tactiques ou antiforces qui lui restent.

Les dirigeants politiques des pays de l'OTAN, toutefois, n'ont pu s'entendre pour procéder à la modernisation des armes nucléaires de courte portée. Bien que les membres de l'Alliance aient accepté les recommandations du groupe de planification nucléaire, le gouvernement ouest-allemand s'est montré de plus en plus réticent; ainsi, le chancelier Helmut Kohl a demandé à l'OTAN de remettre la décision jusqu'en 1991 ou 1992, tout en réaffirmant l'importance des armes nucléaires de courte portée pour la la sécurité de l'Alliance(10). Des dissensions sont apparues entre, d'une part, les États-Unis et le Royaume-Uni, qui préconisent une décision rapide sur la modernisation et, d'autre part, la RFA, où la modernisation et les questions de sécurité en général sont devenues l'objet d'une vive controverse. Le relâchement des tensions Est-Ouest et les perspectives prometteuses de contrôle des armements et de désarmement depuis le sommet de Reykjavik ont fortement frappé l'esprit des Allemands de l'Ouest, qui seraient les premiers à pâtir d'une guerre éclatant sur le front central. Rendus optimistes par la promesse d'une coexistence pacifique avec le bloc soviétique par suite des ouvertures vers l'Ouest de

---

(10) Voir "Kohl Won't Decide Yet on New Arms System", Financial Post, 10 février 1989, p. 7; "Kohl s'oppose à l'élimination des missiles à courte portée", La Presse (Montréal), 14 février 1989, p. B4; "Relance du débat sur la modernisation des armes nucléaires tactiques de l'OTAN", Le Devoir (Montréal), 16 février 1989, p. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

M. Gorbatchev, et las de voir leur territoire être sur le pied de guerre et servir de théâtre à de vastes manoeuvres militaires, avec tous les risques d'accidents qui les accompagnent, un grand nombre d'Allemands se montrent exaspérés par la lenteur apparente de l'OTAN à rompre le bras de fer de la confrontation Est-Ouest et de plus en plus réticents à tolérer les risques et les sacrifices que comportent les politiques militaires de l'Alliance. Un nombre croissant d'Allemands de l'Ouest, tant de gauche que de droite, s'opposent au déploiement de nouvelles armes conventionnelles et aux activités d'entraînement, telles que les vols à basse altitude, nécessaires pour maintenir la compétence des forces de l'OTAN, et ce, quelles qu'en soient les conséquences sur la capacité de dissuasion de l'Alliance(11). Les Allemands de l'Ouest acceptent également de plus en plus mal la présence d'un grand nombre d'armes nucléaires dans leur pays. Leurs doutes sur la nécessité de moderniser les armes nucléaires tactiques traduisent non seulement leur espoir de plus en plus vif que le nouveau contexte international garantisse une paix durable, mais aussi le fait qu'ils sont de moins en moins résignés à l'idée qu'eux-mêmes et leur pays seraient inévitablement anéantis si ces armes devaient jamais être utilisées.

Au lendemain du déploiement des missiles INF au début des années 1980, un sondage d'opinion publique réalisé dans les pays de l'OTAN avait détecté "une forte préférence pour les mesures de contrôle des armements, par opposition au renforcement de la défense(12)". Le sommet de Reykjavik et la signature du Traité INF en décembre 1987 n'ont pu que renforcer cette préférence, particulièrement chez les Allemands de l'Ouest, qui sont fatigués d'être constamment soumis au danger de la guerre et qui espèrent toujours qu'une amélioration des relations Est-Ouest permettra un jour la réunification des deux Allemagnes. Dans l'immédiat, le débat qui se déroule en RFA sur la modernisation des armes nucléaires à courte portée

---

(11) Voir par exemple Keith Mordoff, "NATO Fighter Training Flights in Germany Halted Until Jan. 2", Aviation Week and Space Technology, 19 décembre 1988, p. 31; Keith Mordoff, "USAFE Study Likely to Recommend Against Cutting Low-Level Flights", Aviation Week and Space Technology, 2 janvier 1989, p. 95-96.

(12) Gregory Flynn et Hans Rattinger, "The Public and Atlantic Defense", The Public and Atlantic Defense, Gregory Flynn et Hans Rattinger (éd.), Londres, Rowman and Allanheld, 1985, p. 373.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de l'OTAN place le gouvernement du chancelier Kohl dans une situation délicate, à l'approche des élections générales prévues en 1990. La coalition de centre droit composée de l'Union démocratique chrétienne (CDU), de son alliée bavaroise, l'Union sociale chrétienne (CSU), et du Parti démocratique indépendant (FDP) est confrontée à un avenir incertain, étant donné la baisse régulière de sa popularité que révèlent les sondages et ses défaites aux élections dans les Länder, même dans ceux qui lui étaient acquis par le passé. Les problèmes économiques et sociaux contribuent eux aussi à l'impopularité du gouvernement, mais c'est la question de la défense qui risque de lui être fatale, d'autant plus qu'elle a déjà engendré la discorde au sein de la coalition au pouvoir.

Les prises de position du ministre des Affaires étrangères, M. Hans-Dietrich Genscher, du FDP, qui préconise qu'on reporte la décision sur la modernisation et qu'on fasse davantage confiance à l'Union soviétique, ont été critiquées par ses collègues de la CDU et de la CSU, ainsi que par les États-Unis et la Grande-Bretagne. Entre temps, les partis d'opposition tels que les Sociaux-Démocrates (SPD) et les Verts font campagne contre la modernisation et réclament le retrait de toutes les armes nucléaires de l'Europe. Le SPD n'a accepté la participation de la RFA à l'OTAN que vers 1960 et la question a continué à diviser le parti tout au long des années 70 et au début des années 80. De fait, certains éléments de la société ouest-allemande ont toujours éprouvé quelque malaise à l'égard de la présence allemande au sein de l'OTAN et réclamé une politique plus neutre à l'égard des superpuissances(13). Il ressort d'un sondage d'opinion récent qu'un nombre croissant de citoyens ordinaires, particulièrement chez les jeunes, se joignent aux rangs de ceux qui réclament une politique plus souple à l'égard de l'Union soviétique et qui contestent la nécessité de nouvelles mesures militaires telles que la modernisation(14). Conscient des divisions à ce sujet au sein de la coalition

---

(13) Voir M. von Donat, "Neutralism in Germany", Government and Opposition, vol. 21, n° 4, automne 1986.

(14) Voir par exemple l'évolution de l'opinion publique au cours de la décennie signalée par Robin Knight dans "A New German Nationalism in the Age of Gorbachev", U.S. News and World Report, vol. 106, n° 3, 23 janvier 1989, p. 27.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernementale et de l'opinion publique ouest-allemande, le chancelier Kohl a retardé la décision sur la modernisation afin d'éviter une nouvelle tourmente politique comme celle qui a accompagné le déploiement des missiles INF au début des années 80. Les pertes subies par la CDU le 29 janvier 1989 aux élections de Berlin-Ouest, où les Verts et le SPD ont formé un gouvernement de coalition, ne peuvent qu'inciter le gouvernement Kohl à redoubler de prudence(15).

B. Les conséquences de la stratégie défensive soviétique

La chute de popularité de la coalition gouvernementale et l'éventualité que le SPD remporte suffisamment de sièges aux prochaines élections nationales pour former un gouvernement de coalition, ou même un gouvernement majoritaire, suscitent inévitablement quelque inquiétude au sein de l'OTAN. Au moment du déploiement des INF au début des années 80, le gouvernement SPD a survécu à une tempête de protestations, sans parler de divisions internes, pour mettre en oeuvre les politiques de l'OTAN. Celle-ci pouvait alors compter que si le gouvernement SPD perdait les élections, il serait remplacé par un gouvernement CDU dont l'engagement envers l'OTAN était encore plus fort(16). Aujourd'hui, par contre, le gouvernement dirigé par la CDU risque d'être battu aux prochaines élections et remplacé par un gouvernement SPD majoritaire ou de coalition, porté au pouvoir sur un programme qui non seulement rejette la modernisation des armes nucléaires tactiques, mais préconise aussi que les armes nucléaires de l'Alliance soient retirées de tout le territoire européen. Même si la CDU reste au pouvoir, le gouvernement aura affaire à une opinion publique davantage portée à faire confiance à l'Union soviétique et, partant, moins susceptible de se laisser convaincre d'appuyer les politiques de l'OTAN. La situation de l'Alliance est encore compliquée par le fait qu'une partie peut-être croissante du public doute de l'utilité de son existence. Dans une large mesure, les marches de protestation du début des années 80

---

(15) Voir "The Berlin Effect", The Economist, vol. 310, n° 7592, 4 mars 1989, p. 43.

(16) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

visaient le déploiement par l'OTAN de missiles INF, plutôt que l'Alliance elle-même. Un grand nombre d'Allemands et d'autres Européens de l'Ouest désapprouvaient ce projet de l'Alliance, mais sans contester pour autant son existence(17). Dans la situation actuelle, où nombre de citoyens craignent moins la menace soviétique, l'utilité de l'Alliance atlantique risque d'être de plus en plus contestée.

En effet, l'OTAN a été créée au départ parce que l'on jugeait que l'Union soviétique avait une attitude belliqueuse à l'égard de l'Europe occidentale et qu'elle avait massé en Europe de l'Est d'importantes forces conventionnelles, capables de percer le front central à n'importe quel moment. Au fil des ans, les ouvertures diplomatiques et l'intensification des échanges commerciaux ont réduit l'animosité entre l'Europe de l'Ouest et l'Union soviétique, et les mutations apportées par Mikhaïl Gorbatchev aux politiques sociales, économiques et étrangères soviétiques ont accéléré le processus. Il ressort même de certains sondages d'opinion que près de 60 p. 100 des Allemands de l'Ouest estiment aujourd'hui que leur pays n'est pas menacé militairement par l'Union soviétique(18). Cette attitude des Allemands inquiète particulièrement les responsables de l'OTAN puisque le gros des forces de l'Alliance est stationné en République fédérale et que leur valeur dissuasive serait grandement atteinte si leur présence devenait inacceptable à ceux-là mêmes qu'elles sont censées protéger. Les autres Européens de l'Ouest sont aussi d'avis que l'Union soviétique est devenue moins belliqueuse et attend de l'Alliance atlantique qu'elle se mette au diapason et adopte une attitude plus conciliante. Ainsi que les Soviétiques n'ont certainement pas manqué de s'en rendre compte, rien ne pourrait renforcer davantage cette opinion en Europe de l'Ouest qu'une réduction des forces conventionnelles soviétiques alignées

---

(17) Flynn et Rattinger (1985), p. 375. Leur conclusion est fondée sur des sondages d'opinion réalisés dans divers pays de l'OTAN et examinés dans les autres chapitres du livre.

(18) Knight (1989), p. 27. Un nombre croissant de Canadiens sont du même avis. Un sondage Gallup publié le 16 mars 1989 indique que 49 p. 100 des Canadiens considèrent que l'Union soviétique cherche à accroître sa sphère d'influence dans le monde, comparativement à 87 p. 100 en 1980.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur le front central. Il s'est produit plusieurs périodes de détente Est-Ouest par le passé, mais les sceptiques occidentaux pouvaient toujours soutenir que la menace soviétique n'avait pas vraiment diminué en invoquant les importants effectifs du Pacte de Varsovie qui, en dépit de l'amélioration du climat diplomatique, pouvaient toujours fondre sur l'Europe occidentale. Toutefois, des réductions des effectifs et des armements stationnés en Europe de l'Est, ainsi que la promesse de coupures encore plus importantes, rendraient cette argument plus difficile à soutenir. Lorsque M. Gorbatchev a annoncé le 7 décembre 1988 à l'Assemblée générale des Nations Unies une réduction des forces soviétiques en Europe de l'Est, il espérait sans nul doute qu'on y verrait une preuve tangible que l'Union soviétique a opté pour une attitude nettement moins belliqueuse.

Dans son discours, M. Gorbatchev a annoncé que 5 000 chars et 50 000 hommes actuellement stationnés en Allemagne de l'Est, en Tchécoslovaquie et en Hongrie seraient ramenés en Union soviétique et que 6 des 15 divisions blindées de la région seraient dissoutes. Il a aussi annoncé le retrait d'Europe de l'Est d'un nombre non spécifié d'unités offensives spécialisées dans le franchissement des rivières, qui auraient été le fer de lance de toute offensive sur l'Europe de l'Ouest. Dans la pratique, cela revenait à signaler que l'Union soviétique passait d'une stratégie offensive à une attitude défensive en Europe. Le dirigeant soviétique a en outre annoncé qu'en plus de mettre hors service 8 500 pièces d'artillerie et 800 avions de combat, l'URSS allait réduire le nombre de soldats et de chars dans la partie occidentale de son territoire au cours des deux années suivantes. Par suite de ces coupures et de celles opérées en Europe de l'Est, les effectifs militaires de l'URSS seront amputés de 500 000 hommes et son arsenal réduit de 10 000 chars.

On admet généralement que l'une des raisons de cette initiative est la volonté du gouvernement soviétique d'alléger le fardeau des dépenses militaires, qui freine le développement de son économie. Les objectifs de la perestroïka de Gorbatchev sont de renforcer l'économie, d'accroître la production de biens de consommation et de combler le retard technologique par rapport à l'Occident. La réduction des dépenses militaires libérera des ressources importantes qui sont nécessaires à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réalisation de ces buts. Une autre raison que l'on avance à cette réduction des effectifs est le changement démographique intervenu en Union soviétique. Par ailleurs, la fiabilité politique douteuse des soldats de certaines nationalités de l'Union soviétique peut aussi inciter Moscou à se contenter d'une armée réduite(19). Ces réductions servent également à préserver l'avantage que l'URSS a acquis dans sa lutte de propagande avec l'Ouest en matière de paix et de désarmement. L'Union soviétique peut brandir la diminution globale de 10 p. 100 de ses effectifs et l'amputation de son arsenal comme preuve tangible de sa volonté sincère de promouvoir la paix internationale et le désarmement. Le retrait d'une partie des forces soviétiques d'Europe de l'Est renforce l'opinion d'un grand nombre d'Européens de l'Ouest selon laquelle la menace soviétique s'amenuise, suscitant ainsi au sein de l'Alliance un débat qui retarde la modernisation des armements. Il en résulte un amoindrissement de la menace posée par les forces occidentales à la sécurité soviétique sur le front central. Cette situation facilite le passage de l'Union soviétique à une attitude militaire défensive qui comporte pour elle des avantages tant stratégiques qu'économiques.

En fait, l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie avaient commencé à souligner la nature défensive de leur nouvelle doctrine militaire de nombreux mois avant l'annonce de décembre 1988. M. Gorbatchev a lancé le processus en avril 1986 dans un discours au congrès du Parti communiste est-allemand, où il a proposé des réductions des forces terrestres et aériennes et reconnu que le problème de la sécurité européenne se pose à l'échelle de tout le continent, depuis l'Atlantique jusqu'à l'Oural, et non seulement dans la région du front central. Le Pacte de Varsovie a mené l'idée plus loin, notamment à la réunion de mai 1987 de son comité politique consultatif, qui a proposé d'autres coupures et reconnu la nécessité de réductions asymétriques en raison de l'importante disparité des effectifs du Pacte de Varsovie et de l'OTAN en Europe. Le comité a aussi émis une déclaration qui insistait sur la nature défensive de la doctrine militaire du Pacte et sur la nécessité de ramener

---

(19) Jeff Trimble, "Building a Military Machine", U.S. News and World Report, vol. 106, n° 10, 13 mars 1989, p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les forces conventionnelles en Europe "à un niveau tel qu'aucune partie, en assurant sa défense, n'ait les moyens de lancer une attaque surprise ou de monter une offensive générale(20)". Les sceptiques occidentaux pourraient dire qu'il ne s'agissait là que de vaines paroles en soulignant que l'Union soviétique a toujours prétendu mener une politique défensive, même lorsque ses forces sur le front central étaient prêtes à passer à l'offensive. Toutefois, le retrait d'Europe de l'Est de certaines forces d'attaque et d'autres troupes et matériels tend à confirmer qu'un renversement fondamental de la doctrine militaire a eu lieu. Au lieu d'une stratégie offensive reposant sur la présence de forces importantes en Europe de l'Est, prêtes à franchir la ligne entre l'Est et l'Ouest, l'Union soviétique adopte une stratégie défensive qui lui permettrait de conserver ses forces terrestres et aériennes à l'intérieur de ses frontières. Si l'effet de surprise est un élément important d'une doctrine offensive, il compte peu dans une stratégie défensive, ce qui permet à l'Union soviétique de moins dissimuler ses installations militaires et d'accepter plus facilement les vérifications indiscrètes(21). Son empressement à accepter que des observateurs étrangers viennent inspecter ses installations militaires pour vérifier sur place le respect des divers accords de contrôle des armements et de désarmement ne peut que lui faire gagner encore davantage la faveur de l'opinion publique occidentale.

Ainsi, pour l'Union soviétique, le passage d'une doctrine offensive à une stratégie défensive en Europe présente des avantages sur le plan des relations publiques aussi bien que du point de vue économique. Chaque amélioration de l'attitude occidentale envers l'Union soviétique réduit la menace d'une attaque de l'Ouest et permet de diminuer les effectifs en Europe de l'Est. À leur tour, les coupures allègent le fardeau financier de l'Union soviétique, car elle peut retirer ses divisions d'Europe de l'Est et même les dissoudre entièrement. Les ressources financières ainsi libérées peuvent être employées pour l'achat des biens de consommation et des équipements dont l'URSS a besoin pour revitaliser son

---

(20) Cité dans Michael MccGuire, "A Mutual Security Regime for Europe?", International Affairs, vol. 64, n° 3, été 1988, p. 371.

(21) Ibid., p. 369, 373.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

industrie. Les perspectives d'intensification des échanges commerciaux avec l'Union soviétique, s'ajoutant aux réformes politiques et économiques qui s'y déroulent, lui vaudront sans doute d'être considérée avec une bienveillance croissante en Occident. Les dirigeants soviétiques ont intérêt à ce que la détente se poursuive en Europe, afin de pouvoir mener à bien les réformes politiques et économiques qu'ils ont engagées et d'apaiser les craintes de ceux qui, en URSS, doutent de la sagesse de ce renversement de la doctrine militaire. La bienveillance de l'Occident permettrait également à l'Union soviétique de surmonter les incertitudes résultant des mutations profondes en cours dans les pays d'Europe de l'Est.

Le retrait des troupes soviétiques d'Europe de l'Est modifie également les relations de l'Union soviétique avec ses satellites. Les réductions de troupes annoncées jusqu'à présent ne diminuent guère la capacité de l'Union soviétique d'intervenir militairement pour secourir un régime communiste en difficulté dans l'un de ces pays, mais il n'en serait plus de même si elles se poursuivaient. Cependant, l'URSS est bien plus dissuadée des interventions militaires par les conséquences désastreuses qui en résulteraient sur le plan des relations publiques que par le manque de troupes(22). Dans le contexte actuel, un retour de l'Union soviétique aux méthodes employées en Hongrie en 1956 et en Tchécoslovaquie en 1968 réduirait pratiquement à néant les succès enregistrés par ses dirigeants sur le plan de la détente internationale et de la tolérance des réformes à l'intérieur, deux conditions essentielles de la revitalisation de l'économie soviétique. D'ailleurs, une Union soviétique réformatrice qui maintiendrait sa poigne d'acier sur ses satellites européens serait beaucoup moins bien vue à l'Ouest que si elle laissait les Européens de l'Est poursuivre plus ou moins librement leur destinée. On ne sait pas au juste, cependant, dans quelle mesure l'Union soviétique est prête à laisser la bride sur le cou à ses satellites(23). Mikhaïl Gorbatchev a fait des déclarations qui semblent répudier la doctrine Brejnev, formulée en 1968 lorsque Brejnev a réaffirmé la domination soviétique sur l'Europe de l'Est

---

(22) Charles Gati, "Eastern Europe on Its Own", Foreign Affairs. America and the World 1988/89, vol. 68, n° 1, 1989, p. 102.

(23) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et justifié l'intervention dans les affaires des pays satellites. L'Occident a exigé le rejet explicite de cette doctrine, ce que Gorbatchev n'a pas encore fait.

L'Union soviétique n'est peut-être pas encore prête à assumer tous les risques que comporterait la fin de sa tutelle sur l'Europe de l'Est. Cependant, si les négociations de Vienne sur les forces conventionnelles en Europe entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie débouchent sur de nouvelles réductions de troupes à l'Ouest et à l'Est, l'Europe de l'Est deviendra moins importante pour la sécurité de l'Union soviétique, qui pourrait alors relâcher son emprise sur les pays du bloc de l'Est. Une stratégie défensive, reposant sur des forces suffisantes à l'intérieur de ses frontières, amoindrirait considérablement l'importance militaire de l'Europe de l'Est pour la sécurité de l'URSS. Les États situés entre elle-même et l'Allemagne de l'Ouest resteraient une zone tampon et, de toute façon, si les négociations de Vienne débouchaient sur une diminution considérable des forces conventionnelles en Europe, le risque d'une attaque contre l'Union soviétique sur sa frontière ouest ne se poserait plus guère. D'ailleurs, les pays européens, tant de l'Est que de l'Ouest, seraient trop préoccupés par le développement de leurs échanges commerciaux et n'auraient guère intérêt à se coaliser contre l'Union soviétique. Cependant, le jeu politique en Europe de l'Est a toujours été complexe, et rien ne garantit que le processus enclenché par la diminution de l'emprise soviétique sur la région se déroulera de façon idéale pour tout le monde. Néanmoins, l'Europe occidentale, tout comme l'URSS, a beaucoup à gagner à ce que l'Europe de l'Est opère par des moyens pacifiques le passage de la subordination actuelle à une situation où les pays de la région seraient plus ou moins libres, et il est fort probable que des efforts seront faits de part et d'autre pour apaiser les tensions.

C. L'avenir des alliances

L'adoption par l'Union soviétique d'une stratégie défensive en Europe et le relâchement de ses liens avec ses satellites mettent en question l'avenir du Pacte de Varsovie. L'Union soviétique avait déjà

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conclu des traités bilatéraux d'amitié et d'entraide avec chacun des pays du bloc lorsqu'elle décida de signer une entente multilatérale, le Traité d'amitié, de coopération et d'aide réciproque de Varsovie, par réaction à l'entrée de la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN en 1954. Or, le contexte a sensiblement évolué depuis. La rivalité Est-Ouest s'est considérablement atténuée et l'adoption par l'Union soviétique d'une stratégie défensive lui a fait non seulement retirer une partie de ses troupes des pays de l'Est, mais aussi transformer ses relations politiques avec eux. L'Europe de l'Est comptant moins pour la sécurité soviétique, l'URSS peut être tentée de prendre ses distances par rapport à une alliance encombrante, à un moment où les États-Unis sont susceptibles de s'engager dans la même voie. Comme exemple de cette tendance aux États-Unis, on peut citer le rapport présenté à l'administration Reagan en janvier 1988, intitulé Discriminate Deterrence (La dissuasion sélective), rédigé par la Commission on Integrated Long Term Strategy (Commission sur la stratégie intégrée à long terme), composée d'anciens responsables gouvernementaux et de spécialistes des questions militaires tels que Henry Kissinger et Zbigniew Brzyzinski. Le rapport recommandait que la stratégie américaine mette davantage l'accent sur d'éventuels conflits dans le Tiers monde et moins sur la situation en Europe de l'Ouest(24). Si les tensions entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest continuent à s'amplifier en raison du coût du maintien des troupes américaines en Europe et d'une rivalité commerciale de plus en plus aiguë, les États-Unis pourraient vouloir, comme l'Union soviétique, prendre leurs distances par rapport à des alliés encombrants.

Cela ne se fera pas du jour au lendemain et le découplage entre les superpuissances et leurs alliés respectifs n'ira peut-être pas jusqu'à l'abandon complet des alliances; il existe néanmoins des indices de cette distanciation. Lorsque l'Europe était au coeur non seulement de la confrontation Est-Ouest mais également de la politique internationale, l'alliance avec les pays européens était cruciale pour les deux

---

(24) Voir Phil Williams, "West European Security and American Troop Withdrawals", The Political Quarterly, vol. 59, n° 3, juillet-septembre 1988, p. 327; et Michael Klace, "De dispendieux scénarios non nucléaires", Le Monde diplomatique. La Paix des grands, l'espoir des pauvres, manière de voir 4, février 1989, p. 44-46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

superpuissances même si elle réduisait parfois leur liberté de manoeuvre lorsque des tensions dans d'autres régions du monde menaçaient les intérêts américains ou soviétiques. La doctrine militaire offensive de l'Union soviétique en Europe constituait pour elle une gêne supplémentaire car elle limitait ses options. Si un conflit éclatait entre des troupes américaines et soviétiques ailleurs qu'en Europe, par exemple dans le golfe Persique, l'Union soviétique pouvait réagir par une offensive sur le front central de l'OTAN, avec tous les risques d'escalade que cela supposait. À l'inverse, elle pouvait aussi essayer de maintenir le conflit à un niveau local, tout en conservant la plupart de ses forces en Europe de l'Est pour se défendre d'une éventuelle attaque de l'OTAN. Dans les deux cas, la doctrine offensive n'était pas très efficace; dans le premier, elle risquait de déclencher une guerre généralisée et, dans le deuxième, elle ne répondait pas à sa véritable vocation en se contentant de défendre une ligne. Étant donné ces limitations, ainsi que le coût du maintien de troupes nombreuses en Europe de l'Est, le gouvernement soviétique a apparemment décidé au cours des années 80 qu'il était temps de mettre au rancart la stratégie offensive au profit d'une doctrine défensive(25). Cette dernière présente l'avantage additionnel de réduire l'importance de l'Europe de l'Est pour la sécurité soviétique et d'accroître la marge de manoeuvre de l'URSS en cas de conflit dans d'autres régions du monde. Ainsi qu'on l'a vu, elle contribue également à amoindrir les tensions en Europe. Aussi, au fur et à mesure que l'importance militaire de leurs alliances européennes respectives s'amenuise, les États-Unis et l'Union soviétique auront tendance à traiter l'Europe comme n'importe quelle autre région du monde.

Il est difficile de prédire comment l'OTAN et le Pacte de Varsovie vont évoluer dans une telle situation. Le relâchement des tensions Est-Ouest et la perspective de réductions de troupes en Europe, ainsi que l'adoption par l'Union soviétique d'une stratégie défensive, entament le fondement militaire de l'existence des deux alliances. Leur fondement politique a été quelque peu négligé au fil des ans pendant que tous les efforts étaient concentrés sur la sécurité. Il en résulte que l'OTAN va peut-être devoir se chercher une nouvelle raison d'être

---

(25) Voir MccGuire (1988), p. 363-374.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

maintenant que l'Union soviétique est apparemment moins belliqueuse et que sa capacité offensive sur le front central diminue. Les membres nord-américains et européens de l'OTAN ont certes noué entre eux des liens d'amitié et des relations commerciales qui subsisteront quoi qu'il advienne de l'Alliance. La question est de savoir s'ils peuvent continuer à collaborer au sein de l'Alliance sur la base d'intérêts politiques mutuels plutôt que, principalement, de considérations de sécurité. Lorsque la menace militaire était évidente, les alliés pouvaient mettre de côté leurs divergences et s'atteler à la tâche. Le fait que la menace militaire planait sur l'Europe elle-même constituait une incitation supplémentaire pour les Européens de l'Ouest à s'entendre avec leurs alliés d'Amérique du Nord. Toutefois, la situation politique qui se dessine actuellement annule la menace militaire sur l'Europe sans mettre nécessairement fin à la rivalité des superpuissances. Lorsque, au début des années 80, les États-Unis ont demandé aux membres de l'OTAN de participer à des mesures visant à assurer la sécurité du golfe Persique, les tensions sont montées au sein de l'Alliance car le conflit ne la mettait pas directement en jeu. Les difficultés qui ont surgi par le passé au sein de l'Alliance, lorsqu'elle était confrontée à des conflits ailleurs qu'en Europe, obligent à se demander comment l'OTAN pourrait réagir à une telle crise si la menace militaire directe sur l'Europe disparaissait plus ou moins. À l'inverse, si les membres de l'OTAN n'avaient plus à s'inquiéter d'une attaque soviétique sur l'Europe, ils seraient peut-être moins réticents à collaborer avec les États-Unis en cas de menace globale ou de conflit régional. Le degré de coopération au sein de l'Alliance sera également influencé par la manière dont l'opinion publique occidentale percevra le risque de confrontation entre les superpuissances. Pendant que l'Union soviétique sera occupée à revitaliser son économie, le risque de guerre s'éloignera sans doute, mais des conflits régionaux ailleurs dans le monde pourraient toujours aviver les tensions internationales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Tandis que l'on continue de débattre de la question de savoir si la guerre froide a pris fin ou non, les événements récents intervenus dans les relations Est-Ouest signifient réellement que l'on sort enfin du bras de fer engagé en Europe à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Après la défaite de l'Allemagne nazie, le retour à la situation d'avant-guerre a été empêché par la montée des tensions Est-Ouest et par la nécessité de conserver sur place d'importantes forces militaires. Des alliances se sont formées pour coordonner la stratégie militaire et renforcer la valeur dissuasive des forces massées le long du front central. On constate aujourd'hui l'amorce d'une tendance qui fait que les superpuissances, États-Unis et Union soviétique, prennent leurs distances par rapport à leurs alliés. Les États-Unis accordent plus d'attention à la situation globale au lieu de se concentrer sur la sécurité de l'Europe. L'Union soviétique travaille à réduire les tensions en Europe et adopte une stratégie défensive qui lui permet de garder ses forces à l'intérieur de ses frontières; comme les États-Unis, elle s'intéresse davantage à la situation globale. Du fait de l'amélioration de la sécurité en Europe et de l'évolution du fondement de la coopération militaire entre les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, la raison d'être des deux alliances se trouve mise en question. La manière dont les membres de l'OTAN sauront s'adapter au changement radical de la situation en Europe déterminera si l'Alliance va disparaître ou si elle va renaître sous une forme nouvelle.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Assemblée de l'Atlantique Nord. L'Otan dans les années 1990: rapport spécial. Bruxelles, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1988.

Betts, Richard. "NATO's Mid-life Crisis". Foreign Affairs, vol. 68, n° 2, printemps 1989, p. 37-52.

Deschamps, Louis. The SDI and European Security Interests. Atlantic Paper No. 62. Londres, Croom Helm, 1987. 64 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dunn, Keith. "NATO's Enduring Value". Foreign Policy, n° 71, été 1988, p. 156-175.

Flynn, Gregory et Hans Rattinger (éd.). The Public and Atlantic Defense. Londres, Rowman and Allanheld, 1985. 398 p.

Freedman, Lawrence. "Managing Alliances". Foreign Policy, n° 71, été 1988, p. 65-85.

Gati, Charles. "Eastern Europe on Its Own". Foreign Affairs. America and the World 1988/89, vol. 68, n° 1, 1989, p. 99-119.

Gergen, David. "NATO in Disarray? This Time, Reality". U.S. News and World Report, vol. 106, n° 3, 23 janvier 1989, p. 24-26.

Guillerez, Bernard. "Des fissures dans l'alliance atlantique". Défense nationale, vol. 44, juin 1988, p. 155-160.

Holloway, David. "Gorbachev's New Thinking". Foreign Affairs. America and the World, 1988-89, vol. 68, n° 1, 1989, p. 66-81.

Kissinger, Henry et Cyrus Vance. "Bipartisan Objectives for American Foreign Policy". Foreign Affairs, vol. 66, n° 5, été 1988, p. 907.

Klace, Michael. "De dispendieux scénarios non nucléaires". Le Monde diplomatique. La Paix des grands, l'espoir des pauvres. Manière de voir 4, février 1989, p. 44-46.

Knight, Robin. "A New German Nationalism in the Age of Gorbachev". U.S. News and World Report, vol. 106, n° 3, 23 janvier 1989, p. 26-27.

Krauss, Melvyn. How NATO Weakens the West. New York, Simon and Shuster, 1986. 271 p.

Kristol, Irving. "NATO: Do We Still Need It? The Case Against". Freedom at Issue, n° 95, mars-avril 1987, p. 5-6.

Legvold, Robert. "The Revolution in Soviet Foreign Policy". Foreign Affairs. America and the World, 1988/89, vol. 68, n° 1, 1989, p. 82-98.

M[illegible] Michael. "A Mutual Security Regime for Europe?". International [illegible]airs, vol. 64, n° 3, été 1988, p. 361-379.

Palmer, John. "The Alliance in Crisis?". The Political Quarterly, vol. 59, n° 3, juillet-septembre 1988, p. 311-320.

Payne, Keith et Colin Gray. "Nuclear Policy and the Defensive Transition". Foreign Affairs, vol. 62, n° 4, printemps 1984, p. 820-842.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Record, Jeffrey et David Rivkin, Jr. "Defending Post-INF Europe". Foreign Affairs, vol. 66, n° 4, printemps 1988, p. 735-754.

Trewhitt, Henry. "A Different Call to Arms". U.S. News and World Report, vol. 106, n° 10, 13 mars 1989, p. 18-26.

Trimble, Jeff. "Building a Military Machine". U.S. News and World Report, vol. 106, n° 10, 13 mars 1989, p. 34-37.

Williams, Philip. "West European Security After Reykjavik". Washington Quarterly, vol. 10, n° 2, printemps 1987, p. 37-47.

Zucconi, Mario. "A Crisis of Confidence". Bulletin of the Atomic Scientists, vol. 45, n° 1, janvier/février 1989, p. 34-37.